

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1391 DE 1993

COMISION DE HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2882 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JUNIO DE 1994

INFRACCIONES ADUANERAS

Modificación al régimen

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 23 DE JUNIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Alberto Zumarán --ad hoc--

Miembros : Señores Senadors Eduardo Ache, Alvaro Alonso, Danilo Astori, Carlos Cassina y Julio C. Grenno.

Invitados especiales : Señor Director Nacional de Aduanas, doctor José Luis Arrechavaleta; señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia, doctores Jorge Marabotto, Presidente interino y Raúl Alonso de Marco

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 15 minutos)

____________ La Comisión de Hacienda tiene el agrado de recibir al señor Director Nacional de Aduanas, José Luis Arrechavaleta Rovira, a quien cursamos una invitación a efectos de escuchar su opinión sobre el proyecto de ley relativo a infracciones aduaneras.

Por lo tanto, le cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR ARRECHAVALETA.- Antes que nada, me interesa señalar cuál es la situación actual con respecto a las infracciones aduaneras y la culminación del procedimiento, así como el objetivo del proyecto de ley en consideración.

A mi juicio, habría que partir del origen y del objetivo de los beneficios del comiso que tienen los funcionarios aduaneros o las personas que intervienen en la detención de mercancías en infracción aduanera. Dicho beneficio pretende fijar un interés contrapuesto de suficiente entidad respecto al infractor, es decir, incentivar al funcionario para que tenga un interés económico personal y directo en la aprehensión, detención y, fundamentalmente, combate del contrabando. Pienso que actualmente eso ha sido desvirtuado porque un asunto aduanero --y lo sabemos los abogados que alguna vez tuvimos alguno a estudio-- insume cuatro, cinco, ocho años, e incluso más tiempo. Durante ese período, la mercancía detenida en infracción se

deteriora o pierde interés. Por ejemplo, en materia informática, todos sabemos que en un año el material pasa de moda; lo mismo sucede con la ropa, mientras que con los automóviles se presenta una situación similar, porque no tenemos espacio disponible para albergarlos, con el consiguiente deterioro. De modo que, reitero, con esa situación no se beneficia ni el Estado ni el funcionario. Precisamente, eso lleva a un desestímulo importante y, a la vez --no digo que ocurra siempre--, el funcionario aprehensor prefiere recibir --o está inducido a hacerlo-- alguna motivación inmediata e ilegítima, en lugar de estar dispuesto a cumplir con sus obligaciones funcionales.

La idea de este proyecto de ley es ayudar a que los funcionarios tengan la rápida percepción de su legítima participación en el comiso. Es decir: si el funcionario trabaja bien y cobra rápidamente sus beneficios en un período de tres o cuatro meses, va a armar su legítima rueda de percepción de los comisos y estará a salvo de cualquier tentación de recibir dinero para cerrar los ojos --o algo por el estilo--, lo que permitirá cumplir con el objetivo de la norma en el sentido de incentivar adecuadamente al funcionario. Concretamente, este es el tema relativo a las conveniencias.

Por otra parte, queremos hacer referencia a un asunto de naturaleza estrictamente jurídica que, a mi juicio, sólo tiene una aplicación histórica. Me refiero a la existencia de los Juzgados de Aduana, pues la materia es típicamente administrativa. Precisamente, cuando la Administración actúa a través de la Dirección Nacional de Aduanas y aprehende mercadería en infracción, hace una liquidación tributaria y aplica las sanciones secundarias de comiso, sin ninguna diferencia de naturaleza respecto a lo que hace, por ejemplo, la

Dirección General Impositiva en el momento de efectuar una inspección. En esa instancia, esta Dirección determina el cuantum del crédito fiscal y luego, en caso de que fuera necesario, inicia la acción ejecutiva ante los Juzgados.

Cabe indicar que el administrado tampoco va a perder garantías en la medida en que, de acuerdo con lo que establece el artículo 317 de la Constitución de la República, corresponden los recursos administrativos respectivos y, eventualmente, la acción anulatoria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Habría que agregar que en los Juzgados de Aduana se demora mucho y que en la Administración no sucede lo mismo y sobre esto tengo casos concretos.De acuerdo con la Ley Nº 16.320 se hizo una distinción según los montos: en unos casos actúa el Juzgado de Aduana, y por encima de tales montos lo hace la Justicia Ordinaria. Es oportuno señalar que los asuntos que se han tramitado en la Aduana terminan en cuatro o en cinco meses, dando las garantías del caso a todo el mundo. Creo que, de esa manera, estamos cumpliendo con el objetivo del legislador en el sentido de hacer beneficiario del comiso al que detuvo o propició que se evitara eludir la percepción de los tributos correspondientes.

El otro punto que se establece con respecto a que en la Justicia podría haber más garantías, debo decir que no es así. Todos sabemos que en la Administración se debe dar vista antes de tomar decisiones, con la posibilidad de efectuar descargos. A eso se debe agregar que se posibilita un control más inmediato, incluso del propio Poder Legislativo. Si hoy por hoy ocurriera lo que alguien ha anunciado respecto a que la Administración no actúa correctamente, resulta muy fácil que cualquier legislador pida informes al señor Ministro, hecho

que no ocurre en un Juzgado de Aduana; mientras tanto, el Poder Legislativo no tiene facultades, [illegible] cómo funciona la Justicia.

Básicamente, ésta es la idea del proyecto de ley en consideración.

Por otra parte, quiero agregar que he traído una carpeta con una serie de normas, así como también una exposición del señor Bordoli --quien en ese momento no era el Director de la Dirección General Impositiva-- sobre la conveniencia de que las infracciones aduaneras se rigieran por el Código Tributario.

Sin embargo, ese es un problema legal. No tengo dudas de que actualmente los juzgados de aduana son claramente inconstitucionales, desde la Constituciónа de 1952. La actividad administrativa se procesa, en cuanto a su juridicidad, dentro de la Administración o en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el tema de los comisos secundarios tampoco significa nada excepcional. Por ejemplo, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca dispone los comisos de los automóviles que traen perdices. Además funciona correctamente con las debidas garantías.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún señor senador desea hacer uso de la palabra, agradecemos la presencia del Director Nacional de Aduanas, señor Arrechavaleta.

(Se retira de Sala el Director Nacional de Aduanas)

(Ingresan a Sala los Ministros de la Suprema Corte de Justicia)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la sesión.

Damos la bienvenida a los miembros de la Suprema Corte de Justicia a les hemos pedido asesoramiento de naturaleza administrativa y jurisdiccional --tanto en materia de fondo como en los procedimientos a que da lugar la misma-- respecto al proyecto de ley que tenemos a consideración, relativo a infracciones aduaneras. A tales efectos, entonces, cedemos la palabra a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR MARABOTTO.- Antes que nada quisiera decir que para nosotros es un honor estar en esta Comisión. También deseo excusar la presencia del señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia por encontrarse en misión oficial en la República de Costa Rica.

Con respecto al tema que nos ocupa, estimo que no es fácil analizar la naturaleza jurídica de las infracciones y sanciones aduaneras. Por ejemplo, en la doctrina especializada el doctor Fernández Lalane alude a varias posiciones al respecto; él habla de tendencias penalista, administrativista, autonómica, dualista y de especificidad y unidad de lo ilícito fiscal, De ahí es que se hace referencia a la especificidad del régimen aduanero y se expresa, concretamente por este autor, que el sistema represivo aduanero presenta un personalismo propio y un particularismo que se trasunta en sus distintos institutos. Nuestro máximo expositor en la materia, el doctor Ariosto González, en su Tratado de Derecho Aduanero Uruguayo, sobre el punto expresa que si se aplican esas nociones al Derecho

Aduanero y, en particular, al Derecho Aduanero Uruguayo, se pueden señalar algunas de sus características: a) En cuanto rige el asiento, liquidación y recaudación de los tributos, es de orden público.- b) Es de orden público también el cuerpo de reglas que tiene por objeto asegurar la regularidad de las relaciones tributarias y de las relaciones administrativas de interés tributario.- c) El Derecho Aduanero como parte del Derecho Tributario tiene una especificidad dogmática y orgánica que lo sitúa en el plano de un derecho autónomo regido por principios y normas propios.- d) Las sanciones del Derecho Aduanero son distintas e independientes de las responsabilidades del Derecho Administrativo, Civil, Comercial y Penal". Entonces, no fue porque sí que desde fines del siglo pasado, concretamente desde 1877, se haya atribuido competencia en algún tramo o en todo el proceso al Poder Judicial. Es decir que se transformó el punto de la determinación de si existía o no una infracción aduanera y la aplicación de las sanciones consiguientes, en una cuestión litigiosa y como tal debía ser considerada y resuelta por quienes ejercemos la función jurisdiccional. Por ello, porque se le consideró así, es que algunos sostuvimos con énfasis que la ley que atribuía competencias a órganos administrativos para conocer en procesos aduaneros, era o es inconstitucional, en cuanto atribuía expresamente esa decisión a órganos administrativos y no a los específicamente encargados de ejercer la función jurisdiccional. Por lo tanto, considero que el tema es discutible y no es claro el hecho de si estamos en presencia de un acto que corresponde a un ámbito administrativo o a otro especial.

Por otra parte, se señala que hay lentitud y omisiones en los trámites en la actuación del Poder Judicial. A eso debo decir que

quizás haya habido errores, aunque creo que fueron compartidos. En mi concepto --y sé que el actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el doctor Torello, coincide con esta solución--, lo mejor hubiera sido optar en algunos casos por una forma de estructura monitoria. Cuando se constata "prima facie" que se habría cometido una infracción --me refiero al contrabando realizado por la frontera--, se debería dictar una sentencia condenatoria con los elementos del parte respectivo, o llevar a cabo una indagatoria muy sumaria para luego dictar la sentencia condenatoria y esperar la oposición del infractor o del presunto infractor. Creo que atribuir responsabilidad exclusivamente al Poder Judicial es injusto. La demora en la culminación de los procesos aduaneros no es --y lo afirmo categóricamente porque fui juez de aduanas en 1974-- responsabilidad del Poder Judicial; en todo caso, no es el único responsable de esa demora y, entonces, se podría decir que no hay por qué atribuirle la mayor responsabilidad. Si se realizan comparaciones en el tiempo, se verá que los problemas son exactamente idénticos desde hace 20 años. En 1974, siendo juez de aduana, me encontré con que los expedientes no estaban en el Juzgado sino en la Dirección Nacional de Aduanas. El trámite aduanero requiere una vinculación permanente con dicha Dirección, pues hay que solicitarle datos o actuaciones. A continuación me voy a permitir hacer referencia a una de las resoluciones que dicté en 1974, la providencia 888 del Juzgado Letrado de Aduana de 2º Turno. En esa oportunidad resolví que continuar con el trámite de estos obrados no era procedente. No se podía determinar el monto de los tributos aduaneros que se adeudarían de estar en infracción el automóvil a que se hacía referencia y, por tanto, tampoco se podía

saber la cuantía. A fojas 49, vuelto ya el 17 de agosto de 1965, se decía: "Señor receptor: el automóvil a que se refieren estos obrados se encuentra totalmente deteriorado en razón de estar expuesto a la interperie desde que fuera detenido por la policía en mayo de 1956. Dadas las circunstancias señaladas, no es posible proceder a su pesaje, lo que no permite, en consecuencia, establecer aforos pertinentes." Entonces, continuar el trámite de autos no era decoroso. Hasta ese momento no se habían causado sino perjuicios al Estado como sociedad organizada que había visto perder parte de la riqueza nacional; al Fisco, o sea al patrimonio del Estado constituido por sus bienes y por las rentas provenientes de sus diversos ingresos, ya que no se podían recaudar los tributos respectivos; al denunciante, a quien eventualmente se le habría adjudicado el automóvil incautado, y al denunciado al que nada podía devolvérsele, así como también 20 años de trámite para que nada pudiera obtenerse. Aclaro que este expediente fue fichado en 1965, pero recién en la fecha antes mencionada había llegado al Juzgado Letrado de Aduanas; de todas maneras su "vía crucis" había comenzado en 1956. También podría exhibir relaciones de expedientes que se remitieron a la Dirección Nacional de Aduanas y que no han vuelto. El año pasado, siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia, hablé con el Director Nacional de Aduanas y le reclamé --ya había conversado con los Jueces de Aduana de 1º y 2º Turno-- una cantidad de expedientes que habían sido remitidos a esa Dirección y que no habían vuelto. Puedo decir que hay expedientes que han sido enviados a la Dirección Nacional de Aduanas en los años 1976, 1979, 1980, 1981 --podría dejarle a los miembros de esta Comisión una fotocopia de los mismos-- y la mayoría de ellos aún no ha vuelto. Hay expedientes que,aunque parezca increíble, están en esa Dirección desde el 9 de junio de 1966 y desde el 17 de abril de 1968.

Creo que estos ejemplos demuestran categóricamente que si existe lentitud, ella no es exclusiva del Poder Judicial. Además, me sorprende la solución actual, dado que en 1991 --como recordarán los señores senadores--, en momentos en que era Director Nacional de Aduanas el entonces Mayor Méndez, se quiso traspasar toda la competencia a la órbita del Poder Judicial. Se dijo en esa oportunidad que las Receptorías de Aduanas del país tramitaban alrededor de 60.000 expedientes y sólo la del Chuy tenía unos 15.000. Ese fue el argumento que utilizó la Suprema Corte de Justicia ante la Cámara de Representantes --que ya había aprobado en Comisión las normas respectivas-- para reclamar que se reviera esa solución, porque no se podía dar a los Juzgados Letrados de Rocha, además del trabajo que ya tenían, 15.000 expedientes más. Digo esto porque se traspasaban los expedientes en forma inmediata, pero no ocurría lo mismo con los funcionarios, ya que ellos podían optar por pasar o no al Poder Judicial. En virtud de que dichos funcionarios ejercen su profesión de jueces, el llegar al Poder Judicial los transformaba en incompatibles.

Por todo esto, como representante del Poder Judicial, no puedo aceptar en silencio que se le atribuya a ese Poder una responsabilidad que no tiene o que, en todo caso, es compartida.

No me parece conveniente que se concrete una reforma como la que se pretende en este momento. Por un lado, no puede olvidarse que se recargará al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con una cantidad enorme de expedientes, que creo no podrá soportar. No olvidemos que es el único órgano que tiene competencia en el Contencioso Anulatorio.

En otro sentido, no podemos dejar de recordar que la Dirección

Nacional de Aduanas será juez y parte. No siempre se trata de determinar si se está en presencia de un acto u omisión en el pago de un impuesto de forma más o menos clara o por el aparente sujeto obligado. Puede ocurrir, a veces, que se detenga a un automóvil en la carretera, por ejemplo, para saber si la mercadería que transporta es de origen nacional o extranjero. Esto puede aparejar, en el caso de un proceso realizado por los mismos interesados, un exceso que responsabilizará eventualmente al Estado.

Se dice en el Mensaje que hay que incentivar al funcionario aduanero; siempre he pensado la razón por la cual debemos hacerlo con algunos y con otros no. No comprendo por qué tendríamos que incentivar a los funcionarios aduaneros y no hacer lo propio con los del Ministerio de Salud Pública. Podríamos decir, un poco jocosamente, que si a los enfermeros del Ministerio de Salud Pública se les pagara por inyección dada, aumentaría considerablemente el número de las mismas.

Por último, corresponde resaltar que en vísperas de que comience a funcionar el MERCOSUR --o, al menos, una unión aduanera--, no comprendo la razón por la que deberíamos cambiar un sistema que, reitero, data de 1877. No olvidemos que la mayor parte de los expedientes refiere a infracciones que dentro de algún tiempo dejarán de serlo, al desaparecer las fronteras aduaneras que nos separan de Brasil y Argentina.

El Poder Judicial trata de cumplir con su función cada día de mejor forma, pero creo que es pertinente decir que no puede hacerlo eficientemente con los recursos que actualmente dispone. Días pasados se nos dijo que existe un promedio de 2.8 funcionarios por cada Juzgado de Paz. Entiendo que de esa manera no es posible lograr la eficiencia

a que todos aspiramos. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, el tema no es claro. Se puede argumentar que es administrativo, pero pienso que tiene facetas y especificidades que lo tornan al menos dudoso en algunos aspectos. Comentábamos con el doctor Alonso si en el caso de un comiso secundario, cuando corresponde el bien a un tercero, es posible que sea decretado por la administración y si, de esa forma, no se pierden las garantías que da el juez, tercero imparcial, para que el justiciable también tenga la tranquilidad de que es juzgado con absoluta imparcialidad.

Desde el punto de vista de la conveniencia, creo que los ejemplos que he dado son terminantes para dejar bien en claro que la lentitud no es propia del Poder Judicial.

SEÑOR ALONSO.- Quiero ratificar en todos sus términos la exposición que ha hecho el doctor Marabotto en nombre de la Suprema Corte de la Justicia.

Simplemente deseo agregar, respecto al efecto de la conveniencia, que este sistema llevaría a un descaecimiento bastante importante de las garantías que pueden tener los administrados. No debemos olvidar que en el caso del llamado comiso secundario es frecuente que se incauten, por parte de los aduaneros o policías, vehículos de terceros. Esa persona tiene actualmente la posibilidad de acudir a la Justicia, dilucidar sus derechos e, incluso, conseguir que se le entregue el vehículo antes de la conclusión del juicio correspondiente. En cambio, del modo en que se plantean ahora las cosas, ocurriría que se incautaría el vehículo, se seguiría el proceso en materia fiscal y administrativa --en el que, como decía el doctor Marabotto la Dirección Nacional de Aduanas puede ser juez y parte--, con intervención de los

funcionarios, se decretaría eventualmente el comiso de un bien de un tercero, se interpondrían los recursos y se acudiría al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con toda la demora que este trámite va a suponer, máxime cuando, como todo el mundo sabe --creo que esto se planteó en las discusiones en torno a los proyectos de ley de reforma constitucional--, este Tribunal está recargado de asuntos. De esta forma, el particular continuaría sin disponer de su vehículo --dado que proseguiría el juicio, que no tiene efecto suspensivo-- y, una vez que culminara el juicio administrativo y lo ganara, debería plantear una acción reparatoria que, a su vez, tendría la demora que tienen los procesos ante la Justicia. Finalmente, podría tener una sentencia reparatoria, que debería incluirse en la lista de cobro del Ministerio de Economía y Finanzas. De modo que, desde el punto de vista de la conveniencia, habría también que equilibrar las ventajas que pueden darse a raíz de la supuesta rapidez que adquirirían los trámites administrativos, con el descaecimiento de los derechos de los particulares, que podría ocurrir.

SEÑOR CASSINA.- El señor Ministro Marabotto señalaba que tenía una documentación que podía ofrecer a la Comisión, relativa a expedientes que tenían una demora muy considerable y que fueron reclamados por los Juzgados Letrados de Aduanas a la Dirección Nacional de Aduanas. Creo que podría ser útil disponer de esta documentación en los antecedentes.

SEÑOR MARABOTTO.- Con mucho gusto dejaremos una copia a la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, agradecemos la presencia de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia y su valiosa colaboración con la información que nos han brindado. Asimismo, hacemos llegar nuestro saludo al señor

Presidente del organismo, que se encuentra en misión oficial en Costa Rica.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Así se hace. Es la hora 11 y 40 minutos)